Г120
427

120427
3402

Юрисконсультъ

ИЗДАНІЕ
Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.
Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

БИБЛІОТЕКА
ГУБАРХИВА
Шк 12
Пол 3 № 2699

Н. Н. Виноградскій.

ЗЕМСТВО ВЪ СИБИРИ

(По поводу закона 17 іюня 1917 года).

Цѣна 50 коп.

ПЕТРОГРАДЪ.
Типографія „Сельскаго Вѣстника“, Мойка, 32.
1917.

1594
1

20427

Юрисконсультъ

353
А/53

Н. Н. Виноградскій.

ЗЕМСТВО ВЪ СИБИРИ

(По поводу закона 17 іюня 1917 года).

СОДЕРЖАНІЕ.

Стр.

I. Что такое земское хозяйство и управленіе 4

II. Предметы земскаго хозяйства и управленія въ Сибири 5

III. Почему земство дѣлится на губернское (областное), уѣздное и волостное 8

IV. Какимъ порядкомъ населеніе будетъ завѣдывать земскими дѣлами . 11

V. Какимъ порядкомъ населеніе выбираетъ гласныхъ земскихъ собраній 15

VI. Въ чемъ заключаются распорядительныя дѣйствія земскаго собранія 19

VII. Исполнительные органы земства 21

VIII. Земскія средства 22

IX. Взаимоотношенія правительственной власти и земскихъ учрежденій и порядокъ обжалованія дѣйствій земства (комиссаръ и административные суды) 26

X. Сѣверныя окраины Сибири 29

XI. Первые шаги Сибирскаго земства 30

ГОСУД. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА РСФСР № 27156 1974 г.

Что такое земство и для чего его вводятъ въ Сибири.

Временное Правительство 17 іюня 1917 г. издало постановленіе о введеніи земскихъ учрежденій въ Архангельской губерніи и въ Сибири.

Много десятковъ лѣтъ сибиряки добивались земства, просили о тѣхъ несовершенныхъ и суженныхъ формахъ земства, которыя до государственнаго переворота дѣйствовали въ Европейской Россіи,—лишь бы получить возможность собственными силами и при помощи избранныхъ самимъ населеніемъ людей устраивать собственныя хозяйственныя дѣла.

Нынче давнишнія желанія сибиряковъ получили осуществленіе—изданъ и спѣшно проводится въ жизнь законъ объ образованіи въ Сибири земскихъ учрежденій, законъ, построенный на началахъ, соотвѣтствующихъ новому строю свободнаго государства, отдающій въ руки населенія не только дѣла мѣстнаго общественнаго хозяйства, но и дѣла мѣстнаго управленія, привлекающій къ завѣдыванію этими дѣлами не одинъ лишь классъ жителей, а все взрослое населеніе безъ различія пола.

Такимъ образомъ, сибирскому населенію въ области устроенія мѣстной жизни даны почти неограниченныя права, но права эти налагаютъ на населеніе тяжелыя обязанности и отвѣтственность за благополучіе родной страны; при этомъ, какъ уже сказано было, къ новому дѣлу привлекаются не только люди, занимавшіеся подробнымъ его изученіемъ, отдававшіе ознакомленію съ нимъ всѣ свои силы, но и тѣ слои населенія, которые, подъ вліяніемъ-ли заботъ о собственномъ хозяйствѣ или подъ гнетомъ стараго строя, не могли или не смѣли смотрѣть дальше собственнаго села или, въ лучшемъ случаѣ, волости и потому не задавались въ достаточной степени вопросомъ о томъ,—что такое земство, какой работы, какого навыка оно требуетъ, какія ближайшимъ образомъ блага оно сулитъ населенію, какую отвѣтственность оно возлагаетъ на избранниковъ народа?

На эти вопросы мы и попытаемся дать краткіе отвѣты.

I. Что такое земское хозяйство и управленіе?

У всякаго человѣка бываютъ потребности двоякаго рода: однѣ нужды личныя, которыя касаются его одного или его семьи, и которыя удовлетворяются собственными средствами (напр., прокормиться, одѣться и т. д.); другія же нужды, которыя онъ собственными силами удовлетворить не можетъ: такъ, не можетъ одна какая-нибудь семья построить и содержать школу для обученія лишь своихъ дѣтей, нанять на свои средства въ деревнѣ доктора или ветеринара, построить собственнымъ трудомъ мостъ да вдобавокъ на дорогѣ, которой пользуются сосѣди и т. д.

Вотъ эти потребности второго рода называются общественными, при чемъ населенію въ зависимости отъ разныхъ потребностей приходится объединяться въ большія или меньшія общества, напримѣръ, сельскія и волостныя.

Но для удовлетворенія насущныхъ нуждъ населенія необходимы и такія учрежденія и заведенія, которыя должны обслуживать не только одну волость, потому что содержаніе ихъ было бы непосильно не только одной, но и нѣсколькимъ смежнымъ волостямъ и потому, что въ одной волости не нашлось бы достаточно людей, которые ими воспользовались бы; такія заведенія и учрежденія устраиваются, обыкновенно, въ уѣздныхъ и губернскихъ городахъ или другихъ мѣстахъ, расположенныхъ посрединѣ уѣзда или губерніи. Учрежденія эти, предназначенныя для населенія одного какого-нибудь уѣзда или одной губерніи, составляютъ *мѣстное, уѣздное или губернское хозяйство.*

Но каждый изъ насъ, входя въ составъ общества, уѣзда, губерніи кромѣ того, представляетъ часть, какъ бы ячейку, одного великаго цѣлаго—государства. Въ государствѣ всѣмъ руководитъ высшая государственная власть, которой всѣ подчиняются: власть эта издаетъ законы, заботится объ ихъ проведеніи въ жизнь, отправляетъ судъ и т. д.

Право изданія обязательныхъ для всей страны законовъ принадлежало до паденія у насъ монархіи—Государственной Думѣ, Государственному Совѣту и царю.

Теперь оно принадлежитъ Временному Правительству. Когда же соберется Учредительное Собраніе, вся власть перейдетъ къ нему, и въ будущемъ, безъ сомнѣнія, у насъ, какъ и въ другихъ странахъ Европы, законодательная власть будетъ вручена выборнымъ всего народа.

Но мало творить законы для государства: ихъ надо проводить въ жизнь, наблюдать за ихъ выполненіемъ,—словомъ, государствомъ надо управлять на основаніи этихъ законовъ.

Власть управленія принадлежитъ Правительству, которое состоитъ изъ министровъ и подчиненныхъ имъ многочисленныхъ чиновниковъ, разныхъ степеней.

Конечно, можно управлять государствомъ только такимъ способомъ всѣмъ вѣдаютъ назначенные чиновники, они подчинены высшимъ, тѣ въ свою очередь, еще высшимъ, такъ до министровъ, а министры—подчиняются только закону. Но врядъ ли такое управленіе справилось бы со своей задачей, въ особенности въ Россіи. Наша страна такъ обширна, населеніе такъ велико и разнообразно, что нѣтъ возможности въ законѣ предусмотрѣть всѣ мѣстныя нужды; развѣ можно въ законѣ указать, что вотъ въ такомъ-то мѣстѣ надо провести дорогу, а въ другомъ—положить мостъ, въ третьемъ—поправить школу и т. д.

Словомъ, есть цѣлый рядъ дѣлъ, которыя имѣютъ чисто мѣстное значеніе: для села, уѣзда или губерніи. Отъ такихъ дѣлъ государственная власть намѣренно отказывается и передаетъ ее въ руки мѣстныхъ людей, совершенно справедливо считая, что никто лучше ихъ не справится съ веденіемъ мѣстнаго хозяйства и съ устройствомъ и улучшеніемъ мѣстной жизни. Населенію отдѣльныхъ волостей, уѣздовъ и губерній предоставляется право для этой цѣли выбрать изъ своей среды, по особому закону, людей, на которыхъ государство и возлагаетъ веденіе мѣстныхъ дѣлъ; одновременно съ этимъ—передаетъ имъ и часть своихъ правъ, изъ которыхъ, конечно, самое главное—право взимать налоги. Это завѣдываніе населеніемъ черезъ законно выбранныхъ представителей тѣми дѣлами, которыя ему переданы государственной властью, и называется *мѣстнымъ самоуправленіемъ*, которое въ свою очередь бываетъ городское (въ городахъ) и земское (внѣ городовъ).

Такимъ образомъ, вся жизнь нашего государства перестраивается по новому. Правительство стараго порядка относилось къ населенію страны недовѣрчиво, считая, что оно еще не доросло до того, чтобы управлять своими собственными дѣлами и что его нужно опекать, какъ дитя.

Поэтому, все, что только можно, было отдано въ руки чиновниковъ („бюрократическое управленіе“), самоуправленіе же было стѣснено и урѣзано. Что изъ этого выходило, всѣ знаютъ очень хорошо.

При новомъ государственномъ устройствѣ самоуправленію отводится должное мѣсто. Теперь населеніе въ самыхъ для него близкихъ и важныхъ дѣлахъ будетъ полнымъ хозяиномъ и будетъ вести общественное хозяйство не по указкѣ сверху, а черезъ выборныхъ, облеченныхъ довѣріемъ людей.

II. Предметы земскаго хозяйства и управленія въ Сибири.

Въ Европейской Россіи, гдѣ земство было введено еще въ 1864 г. предметы земскаго хозяйства раздѣлялись на два разряда: къ первому относились такъ называемыя земскія повинности, т.-е. такія дѣла, которыя земство обязано было выполнять въ силу закона (содержаніе до-

рогъ, земскихъ станцій, разныхъ административныхъ учрежденій и друг.), второй-же разрядъ составляли такіе расходы, которые земство могло производить по своему усмотрѣнію.

Хотя такое раздѣленіе дѣйствуетъ въ Европейской Россіи и теперь, а слѣдовательно съ введеніемъ земства распространяется и на Сибирь, но раздѣленіе это при новомъ построеніи всего мѣстнаго управленія теряетъ въ большой степени то значеніе, которое ему придавалось ранѣе: разъ государство ввѣряетъ всѣ заботы по мѣстному управленію и общественному хозяйству самому населенію черезъ выбранныя имъ земскія учрежденія, то заботы эти, конечно, являются для населенія обязательными, но отъ населенія зависитъ удовлетворять мѣстныя потребности въ той очереди и въ тѣхъ размѣрахъ, которыя допускаются мѣстными средствами. Но, конечно, имѣются такія потребности, которыя должны быть удовлетворены во чтобы-то ни стало, на которыя нужно найти средства, потому что въ противномъ случаѣ не только въ мѣстной, но и въ государственной жизни могутъ произойти замѣшательства. За такими потребностями и въ настоящее время признается значеніе повинностей и къ нимъ въ Сибири въ первую очередь относятся содержаніе дорогъ и въ особенности тѣхъ, по которымъ перевозится почта, содержаніе земскихъ станцій, этаповъ, заботы объ оспопрививаніи и т. д. Въ остальномъ-же, какъ было указано, земство должно само опредѣлять, на какія потребности отпускать болѣе денегъ; въ одномъ уѣздѣ является большая необходимость въ новыхъ больницахъ, въ другомъ мѣстѣ, скажемъ, при скудости земледѣлія нужно прійти населенію на помощь по обученію его ремесламъ или кустарному дѣлу, въ третьей, наконецъ, мѣстности, гдѣ земля родитъ хорошо, а работниковъ мало, надо помочь крестьянамъ безъ хлопотъ и дешево получить разныя сельско-хозяйственныя орудія.

Но земство, конечно, не должно бросаться въ одну какую-нибудь сторону и всѣ собираемыя съ населенія деньги истратить на одно дѣло: земство достигнетъ лучшихъ результатовъ только тогда, когда взвѣситъ всѣ потребности и, не задаваясь цѣлью все сразу сдѣлать въ одинъ годъ, разсчитаетъ на нѣсколько лѣтъ впередъ, какимъ образомъ ему проводить изъ года въ годъ мѣропріятія по удовлетворенію разныхъ потребностей одновременно, отдавая преимущества въ смыслѣ ускоренія проведенія этихъ мѣропріятій тѣмъ изъ нихъ, которыя имѣютъ для населенія самое большое значеніе.

Въ законѣ о сибирскомъ земствѣ имѣется перечень всѣхъ дѣлъ, переходящихъ въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій; перечень этотъ касается всѣхъ сторонъ хозяйственной жизни страны и разсчитанъ не только на сегодняшній день, но имѣетъ въ виду все усложняющуюся жизнь и выдвигаемые ею новые запросы. Не вдаваясь въ подробности этого перечня, укажемъ на слѣдующіе главные предметы: а) мѣропріятія, на-

правленныя къ поднятію духовной мощи населенія—школьное дѣло, борьба съ пьянствомъ, устройство учрежденій для разумнаго использованія досуговъ въ свободное отъ работъ время; б) врачебная помощь и укрѣпленіе здоровья населенія; в) призрѣніе—сюда относятся не только устройство богадѣленъ, какъ въ прежнее время, но и разныхъ такихъ учрежденій, въ которыхъ обиженные природой или пострадавшіе на войнѣ, не заботясь о насущномъ кускѣ хлѣба, могли-бы работать какъ кто можетъ; г) укрѣпленіе и развитіе хозяйственной мощи крестьянства—улучшеніе земель и способовъ ихъ обработки, наивыгоднѣйшій сбытъ урожая, улучшеніе и леченіе скота, пріобрѣтеніе на выгодныхъ условіяхъ предметовъ домашняго обихода, созданіе дешеваго кредита во избѣжаніе уплаты высокихъ процентовъ, борьба съ кобылкой, саранчей, волками, медвѣдями и другими врагами хозяйства, помощь охотникамъ и рыболовамъ, страхованіе строеній, борьба съ пожарами и т. д.; д) всякія мѣры, направленныя къ облегченію передвиженія, перевозки грузовъ, сношеній между собою и т. д.; е) помощь населенію въ пріисканіи работъ и рабочихъ и помощь въ судебныхъ дѣлахъ и земельныхъ спорахъ.

Въ области мѣстнаго управленія на земство возлагается обязанность по имѣющему для Сибири особое значеніе вопросу о раскладкѣ налоговъ: всѣмъ памятны жалобы и нареканія крестьянъ на неуравнительность раскладки государственной оброчной подати. Хотя на мѣстные съѣзды и приглашались уполномоченные отъ волостей, но ихъ не всегда слушали, и раскладка производилась уѣздными съѣздами и губернскимъ управленіемъ; теперь-же населеніе само будетъ назначать, сколько подати платить каждому уѣзду, волости и сельскому обществу.

Наконецъ громадную важность имѣетъ предоставленное земскимъ собраніямъ право издавать обязательныя постановленія. Нами указывалось въ предыдущей главѣ, что законы издаются особымъ учрежденіемъ въ государствѣ — Государственной Думой. Но наряду съ общими для всей страны законами, иногда въ губерніяхъ и уѣздахъ, въ зависимости отъ особыхъ условій каждой мѣстности, возникаетъ необходимость издать для одной какой-нибудь мѣстности особыя правила, обязательныя для ея жителей, потому что неисполненіе ихъ одной частью населенія нанесло-бы вредъ другой части. Такъ напримѣръ, если крестьяне какого-нибудь села пользуются водой изъ рѣчки, протекающей черезъ село, а домохозяева, живущіе вверхъ по теченію, сваливаютъ въ воду навозъ, то они этимъ наносятъ ущербъ другому концу села, загрязняя питьевую воду; вотъ тутъ земству и предоставляется право издать обязательное постановленіе, указывающее, выше какого мѣста по теченію не допускается свалка мусора и навоза, съ тѣмъ, что неисполняющіе этого постановленія отвѣчаютъ по закону. Такихъ случаевъ въ деревнѣ можетъ

встрѣтиться много; сюда относятся правила о томъ, какія мѣры принимать всему населенію отъ пожаровъ, какъ избѣгать заразы, какъ бороться со скотскими падежами, какой порядокъ соблюдать на ярмаркахъ и базарахъ, вообще такія мѣры, которыя, являясь важными для всего населенія, требуютъ общаго и обязательнаго исполненія.

III. Почему земство дѣлится на губернское (областное), уѣздное и волостное.—Земская волость.

Въ самомъ началѣ этого очерка мы говорили о томъ, что общественныя потребности бываютъ различнаго размѣра: однѣ предъявляются меньшими группами населенія, другія—большими, вплоть до губерніи. Въ зависимости отъ этого и земскія дѣла должны быть сосредоточены въ волости, уѣздѣ или губерніи. Однимъ изъ крупнѣйшихъ недостатковъ земства въ Европейской Россіи до сихъ поръ было то, что волость въ земскомъ дѣлѣ голоса не имѣла, а ея нужды удовлетворялись непосредственно уѣзднымъ и губернскимъ земствами, далеко отстоящими и не всегда знакомыми съ настоящими потребностями волости. Въ Сибири, при огромныхъ разстояніяхъ, такое положеніе, конечно, являлось-бы совершенно нетерпимымъ, и потому земскія учрежденія вводятся губернскія (областныя), уѣздныя и волостныя.

Здѣсь, однако, необходимо прежде всего остановиться на вопросѣ о томъ, что представляетъ собою земская волость и какое ея отличіе отъ существующей крестьянской волости?

Старая волость являлась единицей сословной: въ волостномъ сходѣ участвовали только должностныя лица крестьянскаго общественнаго управленія и десятидворные; мѣщане, купцы и дворяне къ волостному управленію никакого отношенія не имѣли и мірскихъ волостныхъ сборовъ не платили; такимъ образомъ, волостное управленіе, обслуживавшее не только одни чисто крестьянскія потребности, но и исполнявшее разныя порученія губернскаго и уѣзднаго начальства, содержалось на одни крестьянскія средства.

Теперь-же сословія уравнены; нѣтъ болѣе крестьянъ, мѣщанъ и другихъ сословій, пользующихся каждое особыми правами; всѣ жители стали равными гражданами Россійскаго государства. Вмѣстѣ съ этимъ и волость дѣлается безсословной—въ волостномъ управленіи принимаютъ участіе всѣ граждане на одинаковыхъ правахъ и всѣ должны нести тяготы по содержанію волостного земскаго управленія.

Такимъ образомъ, въ составъ земской волости входитъ все населеніе въ ней проживающее, и на покрытіе волостныхъ нуждъ собираются деньги со всѣхъ недвижимыхъ имуществъ; волостной мірской сборъ замѣняется волостнымъ земскимъ сборомъ.

Это первое отличіе новой земской волости отъ отжившей крестьянской. Второе отличіе заключается въ томъ, что волость будетъ вѣдать сама тѣми касающимися ея земскими дѣлами, о которыхъ прежде заботилось уѣздное земство. Отсюда видно, что въ составъ волости должны входить селенія по возможности съ общими хозяйственными интересами; волость должна располагать достаточными средствами для содержанія своего управленія, на которое возлагаются новыя задачи; волость не должна быть въ виду этого слишкомъ малолюдною, съ другой стороны, чтобы не отдалять управленіе отъ населенія, она не должна быть слишкомъ большой.

Земскія волости должны быть образованы и въ такихъ мѣстахъ, гдѣ никакого волостного устройства не было, напримѣръ, въ золотопромышленныхъ округахъ: тамъ до настоящаго времени нужды рабочихъ удовлетворялись исключительно золотопромышленниками, теперь-же изъ золотопромышленныхъ районовъ (кромѣ Бодайбинскаго, приравниваемаго къ уѣзду) должны быть образованы земскія волости на общемъ основаніи.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что земскія волости не всегда будутъ совпадать со старыми волостными границами: иногда придется дѣлать прирѣзки, можетъ быть иногда соединять нѣсколько малолюдныхъ волостей въ одну, наконецъ создавать новыя земскія волости, какъ напримѣръ въ золотопромышленныхъ округахъ и въ нѣкоторыхъ сѣверныхъ мѣстностяхъ, гдѣ населеніе разбросано (русское и осѣдлое инородческое населеніе Туруханскаго края и Колымскаго уѣзда (округа) Якутской области).

Всѣ эти измѣненія и образованіе новыхъ земскихъ волостей возлагаются на уѣздное земство, которое, состоя изъ представителей населенія всего уѣзда, должно примирить интересы всѣхъ жителей и селеній и разрѣшить всякіе споры о принадлежности какого нибудь селенія къ той или иной волости; наконецъ въ Сибири имѣется на желѣзно-дорожныхъ линіяхъ рядъ недавно возникшихъ поселковъ, которые до настоящаго времени къ волостямъ не приписаны и также должны быть уѣзднымъ земствомъ присоединены къ волостямъ. Всѣ предположенія уѣзднаго земства объ образованіи земскихъ волостей окончательно утверждаются губернскимъ земствомъ, такъ что въ случаѣ, если какое-либо селеніе осталось-бы недовольнымъ постановленіемъ уѣзднаго земства, оно можетъ жаловаться въ губернское.

Когда земскія волости будутъ окончательно образованы, волостному земству въ первую очередь будетъ необходимо разобраться въ своихъ потребностяхъ и нуждахъ, прикинуть, какими оно располагаетъ средствами и силами, и въ зависимости отъ этого сообразить, какія дѣла слѣдовало-бы предоставить вѣдѣнію волостного земства и какія—просить уѣздное земство взять на себя, какъ непосильныя или касающіяся не

только одной волости, но и сосѣдей, т. е. другими словами произвести распредѣленіе дѣла.

Отъ уѣзднаго земства будетъ зависѣть согласиться съ волостнымъ земствомъ или внести какія-либо измѣненія, въ зависимости отъ хозяйственныхъ условій другихъ сосѣдей волости. Такъ напримѣръ, можетъ случиться, что какая-нибудь волость будетъ просить о передачѣ въ ея вѣдѣніе существующей уже больницы, обязуясь содержать ее на свои средства, въ расчетѣ, что сосѣднія волости немедленно обзаведутся своими больницами; если-же уѣздное земство увидитъ, что другія волости не могутъ построить въ короткій срокъ свои больницы, оно можетъ въ такомъ ходатайствѣ отказать и, признавъ такую больницу необходимой для группы волостей, взять ее въ свое завѣдываніе для леченія населенія всѣхъ заинтересованныхъ волостей. Можетъ быть примѣръ и обратный: какая-нибудь волость можетъ просить уѣздное земство принять въ свое завѣдываніе и на свое содержаніе, скажемъ, мостъ; уѣздное-же земство можетъ признать этотъ мостъ имѣющимъ значеніе только для данной волости и передать его въ ея завѣдываніе, придя, въ случаѣ недостатка средствъ волостного земства, ему на помощь какимъ-нибудь пособіемъ.

Такимъ-же порядкомъ должно быть сдѣлано распредѣленіе дѣлъ между уѣздными и губернскимъ земствомъ, которому въ этомъ раздѣленіи предоставляется рѣшающее слово.

Исключеніемъ здѣсь являются лишь такія дѣла, которыя въ силу закона предоставлены вѣдѣнію того или иного земства: губернскому земству, напримѣръ, поручаются дѣла по страхованію строеній, такъ какъ операція эта требуетъ крупнаго капитала, который не можетъ быть сосредоточенъ въ волостяхъ или даже уѣздахъ; большой-же капиталъ здѣсь нуженъ для покрытія убытковъ на случай частыхъ пожаровъ въ одномъ году. Или уѣздному земству предоставляется разрѣшеніе новыхъ ярмарокъ, торговъ и базаровъ, такъ какъ вопросъ этотъ затрагиваетъ интересы различныхъ волостей, измѣненія-же во внутреннемъ размѣщеніи торговъ и базаровъ возлагаются закономъ на волостное земство, ближе стоящее къ условіямъ производства самого торга. Такимъ образомъ, будетъ установленъ порядокъ завѣдыванія земствами губернскими, уѣздными и волостными ввѣряемыми имъ дѣлами, такимъ-же образомъ, земства будутъ вносить измѣненія въ этотъ порядокъ въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ новыхъ условій. Здѣсь остается еще остановиться на слѣдующихъ двухъ обстоятельствахъ. Существуютъ мѣстности, въ которыхъ до поры до времени приходится ограничиться образованіемъ лишь волостного земства и губернскаго (областного) земства; въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, напримѣръ, въ областяхъ Амурской и Сахалинской, уѣздныхъ земствъ нельзя образовать потому уже, что области эти на уѣзды не раздѣ-

лены и строить новые уѣзды изъ Петрограда наканунѣ введенія земства представляется совершенно невозможнымъ.

Отъ областныхъ земствъ будетъ зависѣть составить предположенія о раздѣленіи области на уѣзды и представить эти предположенія Правительству, послѣ чего, съ образованіемъ новыхъ уѣздовъ, можно будетъ ввести и уѣздное земство. Въ другихъ-же мѣстностяхъ, гдѣ, хотя и существуетъ уѣздное устройство, какъ въ Березовскомъ и Сургутскомъ уѣздахъ Тобольской губерніи, волости по пространству настолько велики, а населеніе столь мало обезпечено, что образованіе здѣсь уѣздныхъ земствъ, вызывающихъ у населенія расходы, казалось преждевременнымъ; въ этихъ мѣстностяхъ обязанности уѣзднаго земства впредь до его введенія должны выполняться губернскимъ земствомъ, располагающимъ и большими средствами и большимъ числомъ людей.

Наконецъ, слѣдуетъ остановиться на нѣкоторыхъ почти безлюдныхъ окраинахъ, населенныхъ по преимуществу кочевыми и бродячими инородцами, къ каковымъ относятся въ Тобольской губерніи полуостровъ Ямалъ, занятый самоѣдами, часть Нарымскаго края, населенная остяками, часть Туруханскаго края съ остяками и тунгусами, Верхоянскій уѣздъ (округъ) Якутской области, а также другія мѣстности Сибири, занятыя бродячими инородцами.

Само собою разумѣется, что населеніе въ этихъ мѣстностяхъ не можетъ управиться съ такимъ сложнымъ и отвѣтственнымъ дѣломъ, какъ земское; оно никогда къ нему не подготовлялось, по образу жизни неспособно къ самоуправленію въ широкихъ размѣрахъ, наконецъ у него не хватитъ средствъ не только на выполненіе задачъ земской работы, но иногда даже на содержаніе органовъ управленія. Поэтому заботы объ этомъ населеніи ввѣряются губернскимъ земствамъ, которыя будутъ посылать на окраины своихъ уполномоченныхъ для завѣдыванія дѣлами управленія и общественнаго хозяйства кочевыхъ и бродячихъ инородцевъ, причемъ соотвѣтствующіе расходы будутъ относиться не только на земскія средства, но и на пособія отъ казны.

IV. Какимъ порядкомъ населеніе будетъ завѣдывать земскими дѣлами.

Въ предыдущихъ главахъ мы дали опредѣленіе того, что называется земскимъ управленіемъ и земскимъ хозяйствомъ, указали, какимъ образомъ дѣла эти распредѣляются въ губерніяхъ, уѣздахъ и волостяхъ, и говорили о томъ, что дѣлами этими призвано завѣдывать все взрослое населеніе, безъ различія пола.

Теперь спрашивается, какимъ порядкомъ будетъ населеніе завѣдывать земскимъ управленіемъ и хозяйствомъ, вѣдь нельзя-же вершить дѣла

скопомъ сотенъ и тысячъ людей? Отвѣтъ на это простой—населеніе будетъ управляться черезъ выбранныхъ имъ самимъ представителей. Всѣ жители каждаго села или округа прекрасно знаютъ, кто къ чему способенъ; они знаютъ, кому можно довѣрить сложныя обязанности по земскому дѣлу, отъ правильнаго веденія котораго зависитъ хозяйственное благополучіе родной деревни; они знаютъ людей честныхъ, которые, получивъ образованіе, смогутъ лучше и легче разобраться въ трудномъ дѣлѣ, или людей, хотя-бы и не получившихъ образованія и даже малограмотныхъ, но одаренныхъ природой и показавшимъ на собственномъ хозяйствѣ свои способности.

Оставимъ пока въ сторонѣ вопросъ о подробностяхъ выборовъ и укажемъ, что представители населенія, называемые земскими гласными, избираются всѣми жителями, въ томъ числѣ женщинами, достигшими 20 лѣтняго возраста, за исключеніемъ лицъ опороченныхъ по суду. Въ каждой волости, въ уѣздѣ и въ губерніи земскіе гласные составляютъ земское собраніе, которое такимъ образомъ и является органомъ, завѣдывающимъ дѣлами земскаго хозяйства и управленія. Уѣздное и волостное земскія собранія состоятъ изъ гласныхъ, избираемыхъ непосредственно населеніемъ, гласные-же губернскаго земскаго собранія избираются уѣздными собраніями, а въ мѣстностяхъ, гдѣ уѣздное земство не образуется—волостными собраніями.

Гласные избираются населеніемъ на трехлѣтній срокъ; избраніе гласныхъ каждый годъ представилось-бы для дѣла вреднымъ; прежде всего сами выборы, какъ будетъ видно далѣе, связаны съ извѣстнымъ безпокойствомъ и потому назначать выборы безъ надобности не слѣдуетъ, а затѣмъ слишкомъ частая смѣна гласныхъ вредно отразилась бы на земской работѣ, такъ какъ люди только что принявшіеся за дѣло, привыкшіе къ нему, могли-бы быть замѣнены новичками.

Но и слишкомъ продолжительный срокъ пребыванія гласныхъ въ должности нежелателенъ, такъ какъ населеніе иногда можетъ ошибиться, выбирая то или другое лицо въ гласные (а ошибка замѣтна обыкновенно не сразу), иногда-же личныя дѣла не позволяютъ гласнымъ много лѣтъ подъ рядъ заниматься общественнымъ дѣломъ. Вотъ почему и установленъ трехлѣтній срокъ, достаточный, чтобы населеніе оцѣнило труды своихъ избранниковъ, причемъ, конечно, одни и тѣ-же лица могутъ быть избираемы въ гласные и нѣсколько трехлѣтій подъ рядъ.

Количество гласныхъ, составляющихъ земское собраніе, указывается въ законѣ о введеніи земства; съ одной стороны необходимо, чтобы въ земскомъ собраніи было достаточное число гласныхъ, чтобы населеніе каждой мѣстности, входящей въ составъ волости или уѣзда, имѣло свой голосъ въ управленіи; поэтому, чѣмъ больше населенія въ волости, уѣздѣ или губерніи, тѣмъ больше гласныхъ въ земскомъ собраніи; но съ другой

стороны опытъ другихъ государствъ показываетъ, что нельзя безконечно увеличивать число гласныхъ, такъ какъ въ собраніяхъ очень многолюдныхъ много времени уходитъ на разговоры и споры, а дѣло тѣмъ временемъ стоитъ. Вспомнимъ многолюдные волостные сходы, сколько разъ бывало, что сходъ, состоящій изъ нѣсколькихъ сотъ выборныхъ, споритъ, споритъ, да такъ и разойдется; а въ земскомъ собраніи куда больше дѣлъ, чѣмъ прежде обсуждалось на сходахъ, да и дѣла болѣе трудныя и сложныя. Поэтому въ волостныхъ земскихъ собраніяхъ должно быть отъ 20 до 50 гласныхъ, въ зависимости отъ числа населенія въ волости, причемъ количество гласныхъ въ каждой волости опредѣляется уѣздной земской управой. Въ уѣздномъ земскомъ собраніи число гласныхъ опредѣлено въ особой таблицѣ, также соразмѣрно численности населенія въ отдѣльныхъ уѣздахъ; здѣсь число гласныхъ для нѣкоторыхъ уѣздовъ, имѣющихъ большое населеніе и много волостей, повышается даже до 100 человѣкъ. Въ губернскомъ земскомъ собраніи число гласныхъ колеблется отъ 30 до 75 человѣкъ; увеличеніе этого числа является излишнимъ, такъ какъ при отдаленности многихъ уѣздовъ отъ губернскаго города большому числу гласныхъ будетъ затруднительно часто пріѣзжать въ губернскій городъ.

Итакъ, мы установили, что завѣдывать земскимъ хозяйствомъ и управленіемъ будетъ въ каждой волости, уѣздѣ и губерніи собраніе гласныхъ; такъ какъ собранію этому принадлежитъ право распоряжаться земскими дѣлами по своему усмотрѣнію, конечно, въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, то отъ дѣятельности земскаго собранія зависитъ прежде всего успѣхъ работы.

Отсюда уже видно, какъ важно, чтобы гласные, избранные населеніемъ, посѣщали добросовѣстно земское собраніе, пропуская его засѣданія лишь въ случаѣ крайней нужды.

Для постояннаго и безпрерывнаго засѣданія земскаго собранія нѣтъ надобности: прежде всего иногда собраніе оставалось-бы безъ дѣла, а затѣмъ нельзя держать гласныхъ въ теченіе цѣлаго года вдали отъ собственнаго хозяйства, отъ собственнаго дѣла; тогда гласнымъ поневолѣ пришлось-бы забросить свои дѣла и потребовать у земства постоянное жалованіе, а это вызвало-бы въ свою очередь непосильные для земства, а вмѣстѣ съ тѣмъ для самого населенія, расходы. Въ виду этого установлено правило, что земское собраніе собирается обязательно ежегодно одинъ разъ осенью, передъ началомъ слѣдующаго года, волостное собраніе—въ августѣ—сентябрѣ, а уѣздное и губернское позднѣе—въ октябрѣ—декабрѣ. Въ этомъ собраніи, которое можетъ продолжаться нѣсколько дней, а въ уѣздѣ и губерніи и двѣ—три недѣли, въ зависимости отъ количества дѣла, гласные должны рѣшить всѣ вопросы, накопившіеся за годъ и не требовавшіе въ серединѣ года быстраго разрѣшенія, составить

смѣту земскихъ расходовъ на будущій годъ и установить раскладку сборовъ на покрытіе этихъ расходовъ, а также подвести итогъ своей дѣятельности за истекшій годъ.

Для выполненія-же распоряженій земскаго собранія, оно избираетъ изъ своего состава на трехлѣтній срокъ земскую управу изъ предсѣдателя и двухъ членовъ, причемъ, если земское собраніе увидитъ, что по количеству работы два члена не могутъ управляться, оно можетъ избирать и большее число членовъ управы.

Земская управа, такимъ образомъ, является тѣмъ постояннымъ учрежденіемъ, которое исполняетъ волю земскаго собранія согласно его указаніямъ.

Но предусмотрѣть все на годъ впередъ нѣтъ возможности, и въ серединѣ года часто бываютъ такія событія, которыя нарушаютъ всякіе расчеты. Конечно, отъ земскаго собранія зависитъ дать управѣ по различнаго рода дѣламъ большую или меньшую свободу дѣйствій, но и этому долженъ быть предѣлъ, и земское собраніе своихъ правъ въ цѣломъ управѣ переуступать или передовѣрять не можетъ.

Волостному собранію легче прикинуть, сколько разъ въ году и въ какіе сроки ему надобно собраться; къ тому-же и съѣздъ гласныхъ въ волостное село не представляетъ затрудненій; поэтому волостному собранію предоставляется на годъ впередъ составить росписаніе своихъ засѣданій, хотя въ исключительныхъ случаяхъ оно можетъ созываться и кромѣ назначеныхъ въ росписаніи сроковъ, а такіе случаи могутъ быть: сильный пожаръ, наводненіе и т. д.

Уѣздному и губернскому собраніямъ заранѣе спредѣлить время засѣданій въ серединѣ года трудно, да и съѣздъ болѣе затруднителенъ, поэтому они росписаній не составляютъ, а собираются, когда въ этомъ представится надобность.

Кому-же опредѣлять дѣйствительную необходимость созыва чрезвычайныхъ собраній? Прежде всего земской управѣ, которая все время стоитъ у земскаго дѣла и порою, въ зависимости отъ разныхъ событій, можетъ быть поставлена въ такое положеніе, что не рѣшится на какія нибудь мѣры безъ вѣдома и одобренія собранія.

Затѣмъ гласные должны помнить, что они призваны населеніемъ заботиться о его нуждахъ и потому ихъ обязанность быть настороже: скажемъ, гласные какой нибудь части уѣзда или губерніи, видя длительную засуху, считаютъ необходимымъ своевременно принять мѣры помощи противъ надвигающейся безкормицы или голодовки: тогда гласнымъ нужно просить управу собрать чрезвычайное земское собраніе для принятія мѣръ, причемъ, если такое заявленіе будетъ дано отъ цѣлой группы гласныхъ, составляющихъ не менѣе одной пятой всего собранія, управа обязана въ самый короткій срокъ (въ волости въ недѣлю,

въ уѣздѣ въ двѣ недѣли и въ губерніи въ три недѣли) созвать чрезвычайное собраніе.

Право требовать созыва чрезвычайныхъ собраній принадлежитъ и представителю правительства; можетъ, напримѣръ, быть такой случай, что правительство предполагаетъ въ короткій срокъ издать какой нибудь законъ или сдѣлать общее по всему государству или по нѣсколькимъ губерніямъ распоряженіе и пожелаетъ узнать мнѣніе земскихъ людей. Отсюда видно, что и правительственной власти черезъ своихъ представителей на мѣстахъ должно быть предоставлено право требовать созыва земскаго собранія.

V. Какимъ порядкомъ населеніе выбираетъ гласныхъ земскихъ собраній.

Главнымъ основаніемъ земскихъ выборовъ является участіе въ нихъ всего взрослаго, не моложе 20 лѣтъ, населенія обоего пола, за исключеніемъ лицъ, опороченныхъ по суду, безумныхъ, сумасшедшихъ, глухонѣмыхъ и монашествующихъ.

Къ выборамъ допускается все населеніе (за вышеуказаннымъ исключеніемъ), проживающее къ началу выборовъ въ предѣлахъ волости (для выборовъ волостныхъ гласныхъ) или уѣзда (для выборовъ уѣздныхъ гласныхъ). Населеніе это вносится въ особые списки, называемые избирательными. Къ выборамъ также допускаются солдаты, находящіеся въ предѣлахъ волости или уѣзда. Цѣль составленія избирательныхъ списковъ двоякая: во-первыхъ, устранить отъ выборовъ всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя по закону не имѣютъ права принимать въ нихъ участія, а во-вторыхъ, предотвратить возможность избранія этихъ лицъ въ гласные.

Выборы волостныхъ гласныхъ.

Составленіе избирательныхъ списковъ возлагается на особыя комиссіи, образуемыя въ каждой волости. По изготовленіи списковъ, они выставляются для всеобщаго обозрѣнія, о чемъ оповѣщается населеніе; каждый избиратель въ волости въ теченіе семи дней можетъ подавать въ комиссію возраженія по поводу списковъ; возраженія эти могутъ заключать жалобу на невнесеніе самого избирателя въ списки, тогда какъ, по его мнѣнію, онъ имѣетъ право участвовать въ выборахъ, или же въ возраженіи можетъ быть указано на внесеніе въ списки такихъ лицъ, которыя, по мнѣнію избирателя, не должны быть допущены къ выборамъ (напр., не достигшіе 20 лѣтъ, опороченные по суду и пр.). Жалобы эти разсматриваются мировымъ или административнымъ судьею, послѣ чего списки, исправленные согласно съ рѣшеніемъ судьи, вновь обнародуются.

Такъ какъ населенію цѣлой волости затруднительно съѣхаться въ волостное село для выборовъ, да и въ селѣ не нашлось бы помѣщенія, гдѣ могли бы собраться нѣсколько сотъ или даже тысячъ человѣкъ, то

волость раздѣляется на сельскіе избирательные округа, которые образуются съ такимъ расчетомъ, чтобы отъ каждаго округа причиталось не менѣе трехъ гласныхъ; такимъ образомъ, крупныя села образуютъ особые округа, и населе́ніе такихъ селъ производитъ выборы у себя въ деревнѣ, мелкія же селенія соединяются въ одинъ округъ, и населеніе съѣзжается въ одно изъ такихъ селеній, которое указывается волостной комиссіей.

Выборы производятся посредствомъ подачи записокъ, въ которыя избиратель вписываетъ имя, отчество и фамилію (прозвище) тѣхъ лицъ, которыхъ онъ хочетъ выбрать гласными; записка можетъ быть написана и не самимъ избирателемъ, если по малограмотности это ему затруднительно, лишь бы она была заполнена; подписывать своей фамиліей записку ни въ коемъ случаѣ не слѣдуетъ — такая записка считается недѣйствительной; жителямъ каждаго села или нѣсколькихъ селеній, образующихъ одинъ округъ, можно впередъ сговориться и условиться, кого они хотятъ выбрать гласными, и писать по соглашенію однихъ и тѣхъ же лицъ; такіе сговоры бываютъ очень полезны, чтобы не разбивать голосовъ, такъ какъ гласнымъ считается только тотъ, который получилъ болѣе половины всѣхъ поданныхъ голосовъ; если же никто не получитъ болѣе половины голосовъ, то назначаются новые выборы. Однако, сговариваться можно сколько угодно, но никто не имѣетъ права допытываться у сосѣда—кого онъ предложилъ въ гласные. Въ виду этого записки вкладываются въ конверты, которые избирателямъ раздаются комиссіей, и въ день выборовъ каждый избиратель обязанъ самъ пойти въ то помѣщеніе, гдѣ происходятъ выборы, и опустить конвертъ въ особый ящикъ.

На слѣдующій день комиссія производитъ подсчетъ, за кого подано по запискамъ сколько голосовъ; лица, получившія самое большее число голосовъ, считаются гласными, если число это болѣе половины всѣхъ поданныхъ записокъ.

Такимъ образомъ, какъ видно, волостные выборы представляются довольно простыми—все дѣло заключается въ томъ, чтобы никто изъ избирателей не уклонялся отъ выборовъ и чтобы не разбивать голосовъ*).

Выборы уѣздныхъ гласныхъ.

Болѣе сложными являются выборы уѣздныхъ гласныхъ: въ то время, какъ населеніе каждой волости избираетъ отъ 20 до 50 волостныхъ гласныхъ, на то же населеніе приходится обыкновенно 1—3 уѣздныхъ гласныхъ.

Назначеніе выборовъ уѣздныхъ гласныхъ отъ каждой волости привело бы къ тому, что уѣздное собраніе состояло бы изъ представителей

*) Согласно дополнительному постановленію Временнаго Правительства 26 іюля 1917 г. выборы волостныхъ гласныхъ могутъ производиться тѣмъ же порядкомъ, что и выборы уѣздныхъ (по пропорціональной системѣ).

волостей, чего не должно быть: интересы уѣзда иногда не совпадаютъ съ нуждами каждой отдѣльной волости, и въ уѣздное земское собраніе должно выбирать населеніе всего уѣзда, а не отдѣльныя его части, образующія волости.

Уѣздное земское собраніе должно быть образовано такимъ образомъ, чтобы въ немъ было представлено все населеніе уѣзда, имѣющее иногда въ различныхъ его частяхъ разныя нужды и интересы; болѣе того, иногда въ составъ уѣзда входятъ какъ русскіе, такъ и другія племена (татары, бухарцы, буряты), а потому выборы должны быть построены на такомъ началѣ, которое давало бы возможность каждой группѣ населенія и каждой національности имѣть своихъ гласныхъ, хотя бы эти группы и не составляли большинства населенія въ уѣздѣ.

Но производить выборы отъ всего населенія уѣзда также не представляется возможнымъ, въ особенности при величинѣ сибирскихъ уѣздовъ, такъ какъ жители разныхъ отдаленныхъ частей уѣзда между собою незнакомы и сговориться, кого выбирать, при этихъ условіяхъ было бы положительно невозможно, а потому здѣсь выбрано среднее рѣшеніе — разбить уѣздъ на нѣсколько частей, такъ называемыхъ избирательныхъ округовъ, выбирающихъ уѣздныхъ гласныхъ самостоятельно. Хотя по правиламъ о выборахъ въ каждый округъ должны входить мѣстности съ болѣе или менѣе однородными интересами, тѣмъ не менѣе и здѣсь отдѣльныя части населенія могутъ иногда отличаться въ зависимости отъ своихъ особенныхъ нуждъ и потребностей.

Вслѣдствіе этого, выборы уѣздныхъ гласныхъ построены на такъ называемой „пропорціональной“ системѣ, которая сводится къ тому, что отдѣльнымъ частямъ (группамъ) населенія и національностямъ обезпечивается число гласныхъ, соразмѣрное численности этихъ группъ или національностей.

Такимъ образомъ, главнымъ основаніемъ выборовъ уѣздныхъ гласныхъ является слѣдующее: отдѣльныя группы населенія въ каждомъ избирательномъ округѣ, связанныя общностью интересовъ національныхъ или бытовыхъ, или хозяйственныхъ, или торгово-промышленныхъ, или, наконецъ, политическихъ, объединяются еще до выборовъ и рѣшаютъ, кого надо выбрать въ гласные и составляютъ собственный списокъ лицъ, предлагаемыхъ въ гласные. Руководители такихъ группъ, разъясняютъ населенію еще до выборовъ свою программу земской дѣятельности, т. е. указываютъ, въ какомъ направленіи они намѣрены вести земское дѣло, если будутъ гласными земскаго собранія; самые же списки передаются руководителями въ окружную избирательную комиссію.

Жители округа, сочувствуя взглядамъ той или иной группы, взявшей на себя руководство, или склоняясь въ пользу тѣхъ или иныхъ лицъ,

выставленныхъ кандидатами, голосуютъ за тотъ или иной списокъ, для чего всѣ предъявленные въ избирательную комиссію списки раздаются передъ выборами каждому избирателю, который изъ всѣхъ списковъ оставляетъ себѣ тотъ, за который рѣшилъ подать голосъ, и въ день выборовъ опускаетъ его въ избирательный ящикъ, а прочіе списки у себя дома уничтожаетъ. При этомъ избиратель долженъ имѣть въ виду, что зачеркивать неугодныя или неизвѣстныя ему фамиліи въ спискѣ не слѣдуетъ: такой списокъ, съ поправками и помарками, считается недѣйствительнымъ.

Отсюда видно, что главная особенность выборовъ уѣздныхъ гласныхъ по спискамъ заключается въ довѣріи избирателя къ группѣ или партіи, которая предлагаетъ списокъ и къ которой онъ примкнулъ для выборовъ, довѣріи, которое заставляетъ лицо, желающее осуществить свои избирательныя права, голосовать за списокъ полностью, хотя-бы въ этомъ спискѣ и значились неизвѣстныя или малоизвѣстныя фамиліи.

Отсюда также ясно, что если какое-либо лицо не желаетъ примкнуть ни къ одной изъ группъ или партій, предъявившихъ свои списки, то отъ него зависитъ заблаговременно объединиться съ такими-же другими лицами и согласиться о составленіи собственнаго списка; но слѣдуетъ указать на то, что такой пріемъ можетъ имѣть положительныя послѣдствія только въ томъ случаѣ, если данный избиратель и согласившіеся съ нимъ другіе избиратели могутъ разсчитывать на значительное число единомышленниковъ.

Итакъ, послѣ того, какъ все населеніе въ день назначенный для выборовъ опустило списки въ избирательный ящикъ, производится подсчетъ списковъ, и затѣмъ подлежащее по каждому округу избранію число гласныхъ разверстывается между отдѣльными списками соразмѣрно полученному каждымъ изъ нихъ числу голосовъ. Такъ, напримѣръ, если въ какомъ-либо избирательномъ округѣ надо было выбрать 12 гласныхъ и населеніе голосовало по тремъ спискамъ, причемъ изъ общаго числа 2000 голосовъ за первый списокъ было подано 1000 голосовъ, за второй—650 и за третій—350,—то на первый списокъ падаетъ 6 гласныхъ, на второй—4 и на третій—2. Избранными-же въ гласные считаются первые кандидаты, записанные въ каждый списокъ.

Выборы губернскихъ гласныхъ производятся уѣздными земскими собраніями, причемъ основанія выборовъ тѣ же, что и для уѣздныхъ гласныхъ, т.-е. отдѣльныя группы уѣздныхъ гласныхъ составляютъ списки, за которые члены земскаго собранія и голосуютъ. Въ тѣхъ-же мѣстностяхъ, гдѣ уѣздныхъ земствъ нѣтъ (Амурская и Сахалинская области), областные гласные избираются такимъ-же порядкомъ волостными земскими собраніями.

VI. Въ чемъ заключаются распорядительныя дѣйствія земскаго собранія.

Теперь, послѣ разъясненія порядка избранія земскихъ гласныхъ и послѣ общихъ указаній о томъ, что представляетъ собою земское собраніе, попробуемъ остановиться на вопросѣ—въ чемъ будетъ заключаться главнымъ образомъ его дѣятельность.

Отвѣтъ на этотъ вопросъ напрашивается самъ собою: жизнь покажетъ гласнымъ, на какихъ отрасляхъ народнаго хозяйства имъ необходимо остановить свое вниманіе. Но помимо этого, не предрѣшая направленія работы отдѣльныхъ земствъ, все-таки необходимо остановиться на такихъ сторонахъ земской работы, съ которыми земскимъ собраніямъ придется въ первую очередь имѣть дѣло и которыя сами по себѣ лучше всего поясняютъ то общее выраженіе, упомянутое ранѣе, что земскому собранію принадлежитъ „право распоряженія земскими дѣлами“ или „распорядительная власть“.

Прежде всего необходимо остановиться на томъ, что къ какимъ мѣропріятіямъ земство ни приступило-бы, что бы оно ни задумало, на все необходимы средства, и кромѣ того не обойтись безъ людей, которымъ собраніе могло-бы поручить выполненіе своихъ рѣшеній.

Отсюда видно, что одно изъ главнѣйшихъ распорядительныхъ дѣйствій земскаго собранія заключается въ томъ, чтобы составить смѣту расходовъ на земскія нужды и изыскать средства на покрытіе этихъ нуждъ, установить размѣръ земскихъ налоговъ или сборовъ.

Съ земской смѣтой и раскладкой связана вся дѣятельность земства, такъ какъ земству не предоставлено права производить расходы, не внесенные въ смѣту по предварительномъ подробномъ обсужденіи дѣла. Смѣта лучше всего отражаетъ дѣятельность земства, такъ какъ изъ смѣты сразу видно, сколько на какое дѣло назначено средствъ. При составленіи смѣты земское собраніе не можетъ ограничиваться однимъ лишь общимъ указаніемъ объ ассигнованіи какой-либо суммы на опредѣленную надобность, напримѣръ: „на врачебную часть столько-то“. Нѣтъ, распоряжаясь средствами собираемыми съ населенія, путемъ взиманія налоговъ и сборовъ, земское собраніе должно указать подробно на какіе именно предметы назначается какая сумма.

Земскіе расходы покрываются, какъ уже было указано, мѣстными налогами. Сборы эти существовали и ранѣе и тогда уже, въ отличіе отъ государственныхъ, назывались земскими сборами, но назначеніе ихъ было предоставлено не населенію, а правительству, черезъ законодательныя учрежденія. Право земства назначать сборы въ размѣрахъ по своему усмотрѣнію является самымъ сильнымъ проявленіемъ распорядительныхъ дѣйствій земскаго собранія, такъ какъ никто не имѣетъ

права отказываться отъ платежа сборовъ, назначенныхъ земствомъ; населеніе не можетъ жаловаться на непосильность уплаты сбора, установленнаго имъ же уполномоченными представителями.

Вторымъ проявленіемъ распорядительной власти земскаго собранія является разрѣшеніе вопроса о томъ, на какіе предметы, какимъ порядкомъ и въ какихъ размѣрахъ должны расходоваться средства, собираемыя населеніемъ. Такъ, напримѣръ, постановивъ построить больницу или школу, или мостъ, отъ земскаго собранія зависитъ указать, должна ли быть постройка сдана съ торговъ или произведена хозяйственнымъ способомъ. Земское собраніе опредѣляетъ размѣръ содержанія своимъ служащимъ, врачамъ, фельдшерамъ, агрономамъ. Рѣшивъ, скажемъ, выписать какія-нибудь сельско-хозяйственныя орудія, земское собраніе опредѣляетъ, какимъ условіямъ они должны удовлетворять.

Точно также земскому собранію принадлежитъ распоряженіе имуществами и предпріятіями земства: оно опредѣляетъ плату за пользованіе устроеннымъ имъ телефономъ между городами и селеніями, за убой скота на собственныхъ скотобойняхъ и т. д.

Къ обязанностямъ земскаго собранія относится также право назначать оклады содержанія начальника уѣздной милиціи и его помощника.

Выше уже было указано, что исполненіе распоряженій земскаго собранія возлагается на земскія управы и на другіе органы, о которыхъ будетъ указано далѣе. Избраніе предсѣдателя и членовъ управы, а также нѣкоторыхъ другихъ лицъ, исполняющихъ постановленія земства, принадлежитъ земскому собранію, которое опредѣляетъ условія службы, размѣръ содержанія, награды за усердную и полезную службу, пенсіи и т. д. Земское собраніе же указываетъ порядокъ направленія исполнительными органами ихъ обязанностей, издавая для этого наказы.

Земская работа представляется настолько сложною, что обсуждать въ собраніи, состоящемъ иногда изъ 100 гласныхъ всѣ дѣла сразу положительно невозможно. Поэтому собранію предоставляется выбирать изъ своей среды разныя комиссіи для предварительной разработки отдѣльныхъ вопросовъ; образованіе такихъ комиссій тѣмъ болѣе удобно, что между гласными есть всегда лица, посвящавшія себя и ранѣе изученію какого нибудь отдѣльнаго предмета, одни, напр., сельскаго хозяйства, другіе школьнаго дѣла и т. д. Такимъ образомъ работа земскаго собранія облегчается, такъ такъ на его обсужденіе поступаютъ доклады комиссій, разобравшихся во всѣхъ подробностяхъ дѣла.

Наконецъ, существенное право земскаго собранія заключается въ надзорѣ за тѣмъ, чтобы выбираемые имъ исполнительные органы дѣйствовали во всемъ согласно указаніямъ собранія, бережливо и добросовѣстно относились къ земскимъ средствамъ. Надзоръ этотъ заключается въ томъ, что земское собраніе для повѣрки дѣятельности управы и подвѣдомственныхъ

ей лицъ избираетъ особую комиссію, на которую возлагается повѣрка какъ отчета управы за цѣлый годъ, такъ и, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, текущей ея работы.

Изложивъ въ общихъ чертахъ сущность распорядительной власти земскаго собранія, укажемъ еще на то, что по дѣйствующимъ у насъ узаконеніямъ земскимъ собраніямъ предоставляется избраніе ряда должностныхъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу земскаго управленія.

Такъ, напримѣръ, волостныя земскія собранія избираютъ завѣдывающихъ военно-конскими участками, уѣздныя земскія собранія—мировыхъ судей (преобразованіе мѣстнаго суда въ Сибири въ этомъ смыслѣ ожидается въ скоромъ времени); затѣмъ земскія собранія избираютъ членовъ въ различныя правительственныя установленія — въ земельные комитеты, въ присутствія раскладочныя, по подоходному налогу, воинскія и другія.

VII. Исполнительные органы земства.

Исполнителемъ рѣшеній земскаго собранія является земская управа, отвѣтственная передъ земскимъ собраніемъ за весь ходъ работы. Въ большихъ земствахъ, гдѣ работа особенно разнообразна и сложна, гдѣ отдѣльныя части земскаго хозяйства сильно разрослись, отъ земскаго собранія зависитъ избрать въ помощь управѣ отдѣльныхъ лицъ или даже цѣлыя комиссіи для завѣдыванія такими отраслями.

Но все-же вся тяжесть текущей земской работы лежитъ на управѣ.

Обязанности земской управы можно въ общемъ раздѣлить на три части.

Во-первыхъ, управа является исполнителемъ всѣхъ постановленій земскаго собранія и въ качествѣ такового завѣдуетъ всѣмъ земскимъ достояніемъ: имуществами, предпріятіями, капиталами и средствами. Управа производитъ назначенные по смѣтѣ расходы, наблюдаетъ за поступленіемъ земскихъ сборовъ и налоговъ; назначаетъ и увольняетъ земскихъ служащихъ; производитъ торги по подрядамъ, а въ тѣхъ случаяхъ, когда собраніемъ предположено производить постройки хозяйственнымъ способомъ, производитъ эти работы, вообще исполняетъ всякія порученія и распоряженія земскаго собранія.

Наряду съ этимъ, во-вторыхъ, на земской управѣ лежатъ обязанности по подготовкѣ дѣлъ для земскаго собранія. Находящейся, такъ сказать, въ гущѣ земской работы управѣ иногда виднѣе, гдѣ что нужно, ей замѣтнѣе пробѣлы въ мѣстной жизни, ей легче иногда учесть размѣры какой-либо земской потребности. Все это вмѣстѣ взятое обязываетъ управу, не ограничиваясь исполненіемъ состоявшихся уже постановленій земскаго собранія, представлять ему подробныя соображенія о тѣхъ мѣропріятіяхъ, которыя по ея мнѣнію необходимы, напримѣръ, объ открытіи

новаго фельдшерского пункта, о расширеніи лечебницы, не вмѣщающей всѣхъ больныхъ, о выпискѣ какихъ-либо предметовъ постояннаго обихода населенія, коихъ по ея свѣдѣніямъ въ продажѣ недостаточно, о починкѣ дороги, пришедшей въ негодность и т. д. Наряду съ этимъ управа подсчитываетъ, какія средства нужны на содержаніе имѣющихся уже земскихъ заведеній и учрежденій и какихъ расходовъ потребуютъ предположенныя ею мѣропріятія. Другими словами, управа составляетъ проектъ смѣты на предстоящій годъ и вмѣстѣ съ тѣмъ учитываетъ поступленіе налоговъ и производитъ примѣрную раскладку земскихъ сборовъ, которую представляетъ земскому собранію на разсмотрѣніе. Управа-же составляетъ отчетъ о своей дѣятельности за истекшій годъ и представляетъ земскому собранію общій обзоръ земскаго хозяйства изъ котораго видно, что земствомъ сдѣлано, каково состояніе его имущества, капиталовъ, доходовъ и долговъ.

Чѣмъ полнѣе, подробнѣе и обстоятельнѣе управою составлены отчетъ и предположенія о расходахъ и доходахъ (смѣта и раскладка), тѣмъ болѣе облегчается работа земскаго собранія.

Помимо этого на земской управѣ лежитъ обязанность сноситься отъ имени земства съ правительственными и общественными учрежденіями и съ обращающимися къ земству частными лицами.

Наконецъ, на земскую управу возлагается рядъ обязанностей по мѣстному управленію, точно указанныхъ въ законѣ: уѣздная земская управа назначаетъ и увольняетъ начальника уѣздной милиціи и исполняетъ рядъ другихъ обязанностей по завѣдыванію милиціей; на волостную управу возлагается охрана общественнаго порядка и безопасности гражданъ въ волости; на земскихъ управахъ лежитъ рядъ обязанностей по продовольственному дѣлу, по мобилизаціи, по военно-конской повинности, по постою и довольствію войскъ, по выдачѣ пособій семьямъ призванных на войну, по призрѣнію и т. д. Земскія управы также могутъ, по постановленіямъ или съ разрѣшенія земскихъ собраній, принимать на себя разныя порученія правительственныхъ установленій, не указанныя въ законѣ.

По всѣмъ перечисленнымъ дѣламъ мѣстнаго управленія земскія управы не только отвѣчаютъ передъ земскими собраніями, но руководствуются основанными на законѣ распоряженіями и указаніями правительственныхъ властей.

VIII. Земскія средства.

Неоднократно мы оттѣняли ту мысль, что главнымъ двигателемъ земской работы являются средства (финансы), которыми располагаетъ земство. Вопросъ этотъ всегда представлялъ извѣстную остроту въ Европейской Россіи, въ Сибири же онъ пріобрѣтаетъ особое значеніе потому,

что передъ земствами съ первыхъ-же дней его дѣятельности встаетъ рядъ сложныхъ и широкихъ задачъ по устроенію мѣстной жизни. Къ тому же Сибирское земство начнетъ свою дѣятельность въ чрезвычайно тяжелое время общей хозяйственной разрухи, когда наряду съ удовлетвореніемъ мѣстныхъ потребностей отъ населенія потребуются крупныя жертвы государству, финансы котораго въ корнѣ разстроены войною и существующей внутри страны неурядицей. Вмѣстѣ съ тѣмъ надобно имѣть въ виду, что, по особымъ условіямъ Сибири, громадной ея территоріи и сравнительно рѣдкой населенности, многія земскія мѣропріятія здѣсь будутъ стоить дороже, чѣмъ въ Европейской Россіи; наконецъ, порядочныхъ затратъ потребуетъ содержаніе органовъ земскаго управленія, управъ, канцелярій при нихъ и т. д.

Въ виду всего этого попробуемъ указать, какими средствами можетъ располагать Сибирское земство на первыхъ-же порахъ своей дѣятельности и какіе пути оно должно избрать для обезпеченія себя необходимыми средствами. Прежде всего надо имѣть въ виду, что, по общему правилу, всѣ земскіе расходы должны удовлетворяться за счетъ мѣстныхъ, взимаемыхъ земствами съ населенія, сборовъ и налоговъ и что государство приходитъ своими средствами на помощь земству лишь въ опредѣленныхъ случаяхъ, точно указанныхъ въ законѣ, или по особымъ каждый разъ соглашеніямъ съ земствами, когда государство особенно заинтересовано въ проведеніи тѣхъ или иныхъ мѣропріятій.

Переходя отъ этого общаго положенія къ опредѣленію постоянныхъ земскихъ источниковъ дохода, укажемъ на то, что передъ губернскимъ (областнымъ) и уѣзднымъ земствами стоятъ болѣе широкія задачи, а потому земства эти пользуются большими правами по полученію земскихъ доходовъ; волостное же земство имѣетъ болѣе ограниченный кругъ поступленій.

Главнымъ источникомъ земскихъ доходовъ является сборъ съ недвижимыхъ имуществъ, т. е. съ земель, лѣсовъ, фабрикъ, заводовъ, промышленныхъ предпріятій, торговыхъ помѣщеній, городскихъ усадебъ и домовъ, а также съ такихъ жилыхъ помѣщеній внѣ городовъ, которыя не служатъ для собственныхъ надобностей хозяевъ, а сдаются въ наемъ. Этимъ сборомъ облагаются всякія имущества, не исключая казенныхъ и бывшихъ кабинетскихъ владѣній, которыя до революціи отъ всякаго обложенія были свободны. Лишь нѣкоторые незначительные разряды имуществъ, напр., земли, необходимыя для желѣзныхъ дорогъ, освобождаются отъ обложенія. Земскій сборъ съ недвижимыхъ имуществъ взимается въ пользу волостного, уѣзднаго и губернскаго земствъ, причемъ право уѣзднаго и губернскаго земскихъ собраній въ повышеніи размѣра сбора не ограничено, лишь-бы повышеніе касалось одинаково всѣхъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ или губерніи и въ отношеніи какихъ-либо

ихъ разрядовъ не дѣлалось исключеній. Размѣръ-же волостного сбора не долженъ въ общемъ превышать примѣрно одной трети (30 процентовъ) оклада земскаго сбора, повышеніе-же сбора сверхъ этого предѣла разрѣшается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; такое правило установлено закономъ оттого, что если три земства, каждое само по себѣ, будутъ повышать сборы по своему усмотрѣнію, не считаясь съ установленными другими земствами налогами, то налоговая тягота, можетъ оказаться для населенія непосильной; поэтому отъ уѣзднаго земскаго собранія зависитъ или разрѣшить повышеніе волостного обложенія, или, если оно усмотритъ, что такое повышеніе будетъ для населенія волости непосильнымъ—прійти волостному земству на помощь своими средствами, или, наконецъ, при отсутствіи такихъ средствъ—предложить волостному земству сократить намѣченные имъ расходы.

Кромѣ сбора съ недвижимыхъ имуществъ, губернскія и уѣздныя земства пользуются правомъ на полученіе ряда доходовъ, размѣры коихъ точно установлены въ законѣ; къ такимъ доходамъ относятся сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ, нѣкоторые судебные сборы, штрафныя деньги, взыскиваемыя по приговорамъ мировыхъ судей, и другіе доходы, но указанные источники, особенно въ мѣстностяхъ, гдѣ мало развита торговля и промышленность, даютъ сравнительно небольшую сумму поступленій.

Третью группу представляютъ собою казенныя пособія, которыя, какъ уже было указано, бываютъ двоякія: или земство вступаетъ каждый разъ въ соглашеніе съ правительствомъ, напримѣръ по постройкѣ и содержанію какого-нибудь сельско-хозяйственнаго училища, гимназіи и т. д., или участіе казны при извѣстныхъ условіяхъ является обязательнымъ.

Не перечисляя всѣхъ случаевъ обязательнаго участія казны въ земскихъ расходахъ, укажемъ на одну ихъ категорію, имѣющую въ Сибири особое значеніе; всѣмъ извѣстно, какія громадныя суммы затрачивались изъ мѣстныхъ средствъ (по волостнымъ раскладкамъ) на подводную повинность (содержаніе земскихъ станцій). Хотя многія волостныя общества расходы по содержанію станцій вносили въ волостныя раскладки, но повинность считалась натуральной, и населенію было предоставлено отправлять ее по своему усмотрѣнію.

Между прочимъ, съ введеніемъ земства, земскимъ собраніямъ предоставляется перелагать натуральныя повинности на денежный земскій сборъ, а по особому закону правительство обязано возмѣщать земству не менѣе одной трети расходовъ по подводной повинности. Такимъ образомъ, уѣзднымъ земскимъ собраніямъ необходимо въ первую очередь сдѣлать постановленія о переложеніи натуральной подводной повинности на земскій сборъ, послѣ чего земство будетъ получать изъ казны возмѣщеніе въ размѣрѣ не менѣе одной трети расходовъ; казенное пособіе по

этой статьѣ, по примѣрнымъ подсчетамъ, составитъ въ губерніяхъ западной Сибири до Байкала по крайней мѣрѣ 400.000 рублей въ годъ на каждую губернію.

Наконецъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ хлѣбопашество не существуетъ, а слѣдовательно, земля сама по себѣ дохода не даетъ, земству предоставлено взимать налогъ съ другихъ угодій или предметовъ, являющихся источникомъ дохода населенія: такъ, рѣки Сибири, особенно въ нижнемъ ихъ теченіи и въ устьяхъ, изобилуютъ рыбой; здѣсь рыба ловится жителями не только для собственнаго потребленія, но и для промысла, и рыбопромышленники, а также владѣльцы рыболовныхъ угодій, извлекаютъ порядочные доходы; такія угодія подлежатъ обложенію земскимъ сборомъ. Точно также на сѣверѣ Тобольской и Енисейской губерніи инородцы владѣютъ оленями, иногда цѣлыми стадами; инородцы продаютъ шкуры для выдѣлки замши и сбываютъ оленину въ Европейскую Россію. Поэтому здѣсь, взамѣнъ бывшихъ ранѣе подушныхъ сборовъ, крайне несправедливыхъ, установленъ особый налогъ съ оленей; при этомъ налогѣ безоленный самоѣдъ отъ всякаго сбора свободенъ, наоборотъ, зажиточный хозяинъ, платившій ранѣе столько-же, сколько и его рабочій, теперь привлекается къ земскому сбору по числу оленей.

Наряду съ перечисленными здѣсь сборами и доходами правительствомъ нынче разрабатывается вопросъ о передачѣ земствамъ еще нѣкоторыхъ источниковъ доходовъ, но пока говорить о нихъ преждевременно; тѣмъ не менѣе можно съ увѣренностью сказать, что если-бы предположенія правительства были осуществлены даже въ скоромъ времени, то все-же Сибирскому земству придется приложить много стараній къ удачному разрѣшенію финансоваго вопроса, въ виду соображеній, высказанныхъ въ началѣ настоящей главы.

Поэтому земскимъ учрежденіямъ Сибири нужно будетъ, какъ только они окрѣпнутъ, обратить вниманіе еще на одинъ путь усиленія своихъ средствъ, а именно на созданіе такихъ связанныхъ съ мѣстнымъ хозяйствомъ предпріятій, которыя, обслуживая мѣстное населеніе, давали-бы вмѣстѣ съ тѣмъ земству доходъ. Такія предпріятія (напримѣръ, банки, телефоны, водопроводы, электрическія станціи, скотобойни) имѣются во многихъ крупныхъ городахъ и на ихъ доходы содержатся многія городскія школы, больницы и другія общеполезныя учрежденія.

Земства въ Европейской Россіи стали на этотъ путь очень недавно, и такихъ предпріятій у нихъ крайне мало. Сибирское-же земство въ этомъ отношеніи находится въ чрезвычайно благопріятныхъ условіяхъ, благодаря слабо развитой здѣсь промышленности; доказательствомъ того, что въ этомъ отношеніи земству въ Сибири предстоитъ большая будущность, служитъ дѣятельность кооперативовъ, которые, испытывая всякія стѣсненія и лишенные средствъ, выполняли во многихъ случаяхъ работу,

которую можетъ взять на себя земство; болѣе того, даже нѣкоторыя административныя учрежденія, въ особенности Переселенческое Управленіе, обратились въ предпринимателей. Итакъ, повторяемъ, правильная и осторожная предпринимательская дѣятельность земскихъ учрежденій въ области мѣропріятій, направленныхъ къ улучшенію хозяйственныхъ условій населенія, напримѣръ по улучшенію сбыта мѣстныхъ произведеній, по устройству пароходныхъ сообщеній, дастъ земству значительные доходы, расплывающіеся теперь между рядомъ посредниковъ и вмѣстѣ съ тѣмъ увеличитъ заработки населенія, а слѣдовательно и его платежныя средства.

IX. Взаимоотношенія правительственной власти и земскихъ учрежденій и порядокъ обжалованія дѣйствій земства (комиссаръ и административные суды).

Главнымъ и основнымъ, началомъ дѣятельности земства является самостоятельность земскихъ учрежденій въ кругѣ порученныхъ имъ дѣлъ. Эту мысль мы проводили неоднократно и указывали на право земства удовлетворять въ предѣлахъ, предоставленныхъ ему закономъ, мѣстныя потребности въ томъ направленіи, которое оно признаетъ нужнымъ избрать.

Такимъ образомъ мы видимъ, что власть земства ограничена только точными указаніями закона, въ предѣлахъ коего оно и дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію; такія указанія закона являются совершенно необходимыми, такъ какъ во всемъ государствѣ нѣтъ такихъ учрежденій, не исключая и законодательныхъ установленій (Государственная Дума), власти и распоряженіямъ которыхъ не было-бы поставлено предѣла. Въ прежнее время (до 1905 года) лишь царская власть считалась неограниченной, съ 1905 года и этой власти были поставлены ограниченія, и нежеланіе этой власти считаться съ этимъ отчасти и послужило причиной народнаго негодованія, приведшаго къ событіямъ 27 февраля—3 марта 1917 года. Въ настоящее-же время, какъ извѣстно, неограниченныя права по устройству Государства Россійскаго будутъ принадлежать исключительно Учредительному Собранію.

Итакъ, въ своей дѣятельности земскія учрежденія должны руководствоваться касающимися ихъ законами; это тѣмъ болѣе необходимо, что и земство должно настаивать на исполненіи всѣмъ населеніемъ его законныхъ распоряженій, а кто хочетъ отъ другихъ подчиненія закону, тотъ долженъ самъ подавать въ этомъ примѣръ.

Но жизнь показываетъ, что какъ со стороны отдѣльныхъ лицъ, такъ и цѣлыми учрежденіями иногда допускаются нарушенія, которыя бываютъ двоякія—сознательныя, умышленныя, или ошибочныя. Не будемъ

касаться первыхъ, трудно допустить, чтобы демократическое земство рѣшилось на сознательныя правонарушенія, а остановимся на вторыхъ, которыя являются иногда послѣдствіемъ простого упущенія, несвоевременнаго ознакомленія съ закономъ, а иногда проистекаютъ отъ неправильнаго его толкованія. Само собою разумѣется во всѣхъ подобныхъ случаяхъ законъ долженъ быть возстановленъ, причемъ толкованіе его въ томъ или иномъ смыслѣ можетъ быть возложено исключительно на судъ, какъ на установленіе, призванное охранять въ Россіи законъ, а вмѣстѣ съ нимъ и свободу русскихъ гражданъ.

Отсюда слѣдуетъ прійти къ заключенію, что рѣшеніе вопроса о томъ, законны-ли дѣйствія земскихъ учрежденій, принадлежитъ суду; для разрѣшенія такихъ вопросовъ въ каждомъ уѣздѣ учреждены особыя должности административныхъ судей, которымъ подвѣдомственны дѣла волостного земства, и въ каждой губерніи или области въ составѣ окружнаго суда состоятъ особыя административныя отдѣленія изъ предсѣдателя и нѣсколькихъ членовъ суда.

Теперь посмотримъ, чьи интересы могутъ быть нарушены незаконными постановленіями земскихъ учрежденій? Всякое незаконное дѣйствіе прежде всего нарушаетъ интересы самого Государства какъ цѣлаго и отдѣльныхъ его установленій. Наконецъ, нарушеніе закона задѣваетъ весьма часто и отдѣльныхъ лицъ или цѣлыя группы населенія, поэтому каждому предоставляется право жаловаться административному суду на земство, указывая на его незакономѣрныя дѣйствія.

Но если такая возможность обращенія къ суду предоставлена частнымъ лицамъ, то не можетъ же быть поставлено государство въ положеніе худшее! Болѣе того, государственные интересы часто такъ связаны съ интересами частныхъ лицъ, что возстановленіе закона должно самымъ благотворнымъ образомъ отразиться на интересахъ отдѣльныхъ лицъ или частей населенія.

Въ виду этого необходимо предоставить государственной власти, въ лицѣ особо уполномоченныхъ ею и облеченныхъ ея довѣріемъ лицъ, право, отнюдь не вмѣшиваясь въ распоряженіе земства, обжалованія въ судъ постановленій земскихъ учрежденій, возбуждающихъ у нихъ сомнѣніе въ смыслѣ ихъ законности, съ тѣмъ, чтобы окончательное разрѣшеніе вопроса принадлежало исключительно суду. Такое обжалованіе, въ отличіе отъ жалобъ частныхъ лицъ, называется протестомъ. Право принесенія протеста предоставлено губернскому и уѣзднымъ комиссарамъ, на которыхъ, такимъ образомъ, помимо ряда другихъ обязанностей въ губерніи и уѣздѣ, возложенъ надзоръ за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій.

По установленнымъ правиламъ протесты уѣзднаго комиссара и жалобы на постановленія волостныхъ земствъ приносятся административному

судьѣ въ уѣздѣ, а протесты губернскаго комиссара и жалобы на дѣйствія губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій—окружному суду по административнымъ дѣламъ; недовольные рѣшеніемъ уѣзднаго судьи могутъ жаловаться въ окружный судъ, а на его рѣшенія жалобы приносятся въ Сенатъ.

Необходимость созданія на мѣстахъ особыхъ судебно-административныхъ учрежденій сказывается особенно во время земскихъ выборовъ, когда страсти разгораются и когда одна часть избирателей, въ особенности потерпѣвшая на выборахъ неудачу, склонна видѣть въ ходѣ выборовъ неправильности, обусловившія эту неудачу. Подобные, возбуждаемые по дѣламъ о выборахъ, вопросы также подлежатъ разрѣшенію административнаго суда.

Но, спрашивается, можетъ-ли ограничиваться дѣятельность правительственныхъ комиссаровъ однимъ принесеніемъ протестовъ въ судъ? Должна-ли однимъ этимъ исчерпываться связь между государственною властью и земскими учрежденіями? Въ такомъ случаѣ комиссаръ явился-бы исключительно, такъ сказать, административнымъ прокуроромъ, и дѣятельность земства была бы совершенно оторвана отъ государства. Другими словами, земскія учрежденія разныхъ губерній и областей, въ своей дѣятельности иногда другъ другу чуждыя, оказались-бы не связанными не только между собою, но и съ центральной россійской правительственной властью, и мы пришли бы къ слишкомъ большому ослабленію внутренней спайки отдѣльныхъ частей Россіи—къ нарушенію государственнаго единства страны.

Предотвращеніемъ такого положенія является установленіе связи центральной правительственной власти съ земствомъ, выражающееся прежде всего въ утвержденіи министрами нѣкоторыхъ постановленій земскихъ собраній, долженствующихъ согласоваться съ общими интересами государства, преимущественно по вопросамъ военнаго значенія или затрагивающимъ государственные финансы, а затѣмъ въ назначеніи въ каждую губернію и уѣздъ представителей центральной власти въ лицѣ губернскаго и уѣзднаго комиссаровъ.

Самое названіе „комиссаръ“—въ переводѣ „уполномоченный“—показываетъ, что между дореформеннымъ губернаторомъ—управителемъ и комиссаромъ—правительственнымъ уполномоченнымъ нѣтъ ничего общаго.

Не перечисляя здѣсь подробно обязанностей комиссара, укажемъ, что помимо органа, надзирающаго за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій, комиссаръ является въ губерніи или уѣздѣ представителемъ высшей правительственной власти и въ качествѣ таковой поддерживаетъ постоянную связь между этой властью и земствомъ, освѣдомляя земство о намѣреніяхъ, распоряженіяхъ и дѣятельности центральной власти и наоборотъ. Такое взаимное освѣдомленіе безусловно необходимо,

такъ какъ во многихъ случаяхъ оно можетъ привести какъ центральную власть, такъ и земскія учрежденія къ согласованнымъ мѣропріятіямъ, которыя безъ надлежащаго освѣщенія могли бы стать въ противорѣчіе.

Само собою разумѣется, при такой постановкѣ дѣла комиссару должно быть предоставлено право, безусловно не вмѣшиваясь въ распоряженія земства, знакомиться и быть въ курсѣ дѣятельности земскихъ учрежденій, причемъ освѣдомленію этому присваивается форма, наиболѣе соотвѣтствующая степени заинтересованности правительственной власти въ мѣстныхъ дѣлахъ.

X. Сѣверныя окраины Сибири.

Остается коснуться особо сѣверныхъ окраинъ Сибири, находящихся въ совершенно исключительномъ положеніи. Въ число этихъ окраинъ входятъ: полуостровъ Ямалъ и прилегающія къ нимъ земли Тобольской губерніи, занятыя кочевыми самоѣдами, часть Туруханскаго края Енисейской губерніи, населенная кочевыми и бродячими инородцами, весь Верхоянскій уѣздъ (округъ) Якутской области и Колымскій уѣздъ, той-же области, за исключеніемъ русскихъ поселеній; сюда же отнесена часть Нарымскаго края (нынѣ Тогурскаго уѣзда), обитаемая кочевыми остяками, и земли бродячихъ инородцевъ въ Иркутской губерніи и областяхъ Амурской, Приморской и Сахалинской.

Рѣдкость и разбросанность населенія, его некультурность, отсутствіе гражданственности, особыя хозяйственно-бытовыя условія и образъ жизни, наконецъ, недостатокъ средствъ—не позволяютъ въ настоящее время ввѣрить самому населенію заботы о мѣстномъ управленіи и общественномъ хозяйствѣ. Тѣмъ не менѣе необходимо пріучать населеніе къ общественной дѣятельности и подготовлять его, по мѣрѣ развитія культуры, къ наиболѣе совершеннымъ формамъ управленія.

Имѣя вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду, что каждая изъ перечисленныхъ мѣстностей составляетъ все же неотъемлемую часть своей губерніи, хозяйственные интересы коихъ не противоположны, приходится ввѣрить заботы объ окраинахъ и о бродячихъ инородцахъ губернскимъ земствамъ, какъ охватывающимъ всю совокупность интересовъ губерніи и располагающихъ большими средствами.

Но такъ какъ завѣдывать мѣстными дѣлами губернской земской управѣ, отстоящей иногда на тысячу верстъ отъ окраинъ, невозможно, то исполнительнымъ органомъ на окраинахъ должны быть особо уполномоченныя на то губернскимъ земскимъ собраніемъ лица, на правахъ члена земской управы, причемъ полномочія этихъ лицъ по завѣдыванію окраинами и инородцами опредѣляются особымъ наказомъ губернскаго земскаго собранія.

Тѣмъ не менѣе и здѣсь совершенно устранять мѣстное населеніе отъ завѣдыванія земскими дѣлами, конечно, невозможно, въ особенности въ виду своеобразности и разнообразія мѣстныхъ нуждъ у различныхъ племенъ. Поэтому на обязанности уполномоченнаго губернскаго земства лежитъ разъ въ годъ созывать инородцевъ черезъ ихъ представителей, старшинъ и старостъ, на съѣздъ для выслушанія ихъ заявленій о мѣстныхъ нуждахъ и потребностяхъ; съѣздамъ же инородцевъ предоставляется, если они пожелаютъ, выбирать изъ своей среды нѣсколько человѣкъ въ качествѣ совѣтниковъ при уполномоченномъ и помощниковъ при немъ, для исполненія разныхъ его порученій.

Не приходится сомнѣваться, что просвѣтительная дѣятельность земства черезъ его уполномоченныхъ, при поддержкѣ правительственными средствами, постепенно пріобщитъ инородческое населеніе къ общей культурѣ и подготовитъ сѣверныя окраины къ введенію тамъ земскихъ учрежденій на общихъ основаніяхъ.

XI. Первые шаги Сибирскаго земства.

Исчерпавъ въ предыдущихъ главахъ основную цѣль настоящаго труда—представить чуждому, по необходимости, широкой общественной дѣятельности сибирскому обывателю задачи мѣстнаго управленія и самоуправленія и разъяснить порядокъ образованія и дѣйствій земскихъ учрежденій, а также способы участія въ нихъ населенія, призваннаго обновленнымъ строемъ къ завѣдыванію во всей полнотѣ мѣстными дѣлами, мы хотѣли-бы, вовсе не стремясь къ предуказанію дѣятельности вновь образуемыхъ земскихъ учрежденій, все-же обратить вниманіе будущихъ земствъ Сибири на тѣ практическіе шаги первыхъ дней ихъ работы, которые необходимо предпринять для скорѣйшаго прочнаго устройства мѣстной жизни на новыхъ началахъ.

Здѣсь мы имѣемъ въ виду скорѣйшую конструкцію земскихъ учрежденій и распредѣленіе между ними дѣлъ, представляющихся особо существенными.

Въ первую очередь будутъ избраны волостные земскіе гласные и немедленно послѣ выборовъ состоятся первыя волостныя земскія собранія, причемъ волостное земство вводится преимущественно въ границахъ существующихъ крестьянскихъ волостей; между тѣмъ, нами уже было объяснено, что задачи земской волости существенно различаются отъ дѣятельности старой сословной волости.

Въ виду этого, въ первую очередь, по избраніи предсѣдателя волостного земскаго собранія, предсѣдателя и членовъ управы, волостному собранію необходимо войти въ обсужденіе вопроса, не слѣдуетъ-ли, сообразуясь съ задачами мѣстнаго управленія и хозяйства, измѣнить границы волости, соединиться съ другими волостями, или раздѣлиться

на нѣсколько волостей; для этого необходимо взвѣсить ближайшія хозяйственныя потребности волости и подсчитать ея средства—сколько до сихъ поръ взималось земскихъ сборовъ, сколько—по волостнымъ раскладкамъ, какое возможно увеличеніе сборовъ, считаясь съ тѣмъ, что и уѣздное и губериское земства установятъ свои сборы. Въ зависимости отъ этого нужно сдѣлать постановленіе о томъ, какія изъ существующихъ земскихъ заведеній и построекъ (школы, фельдшерскіе пункты, земскія станціи, мосты, переправы) волость желаетъ имѣть въ своемъ завѣдываніи и содержать за свой счетъ, и какія она предлагаетъ взять уѣздному земству въ свое вѣдѣніе. Постановленія волостного собранія о желательныхъ границахъ волости и о распредѣленіи земскихъ дѣлъ и учрежденій поступятъ на разсмотрѣніе уѣзднаго земскаго собранія, которому необходимо по этому предмету имѣть свѣдѣнія отъ всѣхъ волостей для правильнаго и безобиднаго разрѣшенія вопроса.

Затѣмъ первыя уѣздныя земскія собранія должны непремѣнно войти въ разсмотрѣніе представленныхъ имъ волостями свѣдѣній и, если-бы встрѣтились затрудненія въ окончательномъ разрѣшеніи вопроса, поручить избраннымъ имъ управамъ въ кратчайшій срокъ собрать и разработать всѣ необходимыя данныя и собраться на экстренное собраніе для распредѣленія уѣздной территоріи между волостями и для распредѣленія дѣлъ между собою и волостными земствами, составивъ вмѣстѣ съ тѣмъ соображенія о такомъ-же распредѣленіи крупныхъ отраслей хозяйства и завѣдыванія и содержанія значительныхъ земскихъ заведеній и учрежденій между уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ.

По финансовымъ соображеніямъ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ также слѣдуетъ, не откладывая дѣла, разрѣшить вопросъ о переложеніи натуральныхъ повинностей на денежный земскій сборъ, тѣмъ болѣе, что въ большинствѣ мѣстностей, гдѣ повинности отправляются и теперь наймомъ, дѣло сводится почти исключительно къ формальности, долженствующей, однако, дать земству значительныя средства въ видѣ казеннаго пособія.

Въ свою очередь губернскому земскому собранію необходимо возможно быстрѣе утвердить границы земскихъ волостей и распредѣлить и указать, какія дѣла и отрасли земскаго хозяйства а также учрежденія оно принимаетъ на свои средства и въ свое завѣдываніе и какія передаетъ уѣздному земству.

Съ окончательнымъ отграниченіемъ земскихъ волостей и распредѣленіемъ дѣлъ только и возможна правильная дѣятельность земскихъ учрежденій. Лишь послѣ этого распредѣленія каждое земство—губернское, уѣздное и волостное—точно опредѣлитъ кругъ своихъ мѣропріятій по разнымъ отраслямъ земскаго хозяйства, взвѣситъ очередные свои потребности и дастъ устойчивость своимъ финансамъ.

Итакъ, Богъ вамъ въ помощь, Сибиряки! Вы сумѣли побѣдить суровую природу; закаленные въ борьбѣ съ нею, вы, забытые въ теченіе многихъ десятковъ лѣтъ старою властью, пренебрегаемые ею, строили свою жизнь и свое хозяйство на крѣпкихъ началахъ; во время тягчайшихъ испытаній, ниспосланныхъ нашей общей Родинѣ, вы кормили милліоны солдатъ и лошадей на фронтѣ и въ тылу; ваши полки покрыли себя неувядаемой славой, и въ самыя тяжелыя минуты ваши бойцы не пали духомъ, не заражаясь трусостью и общимъ унынiемъ. Судьба вашего края отнынѣ въ вашихъ рукахъ и вы, свободные отъ оковъ граждане, покажете всему міру экономическую и культурную мощь Сибири.

17 іюля 1917 года.
Петроградъ.

Изданіе Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХЪ ДѢЛЪ.

Вышли изъ печати слѣдующія изданія Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства М. В. Д.

1. **Постановленіе** Временнаго Правительства 15 Апрѣля 1917 г. **о прозводствѣ выборовъ** гласныхъ **Городскихъ Думъ** и объ **участковыхъ** городскихъ **управленіяхъ**,
   Наказъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ городскимъ общественнымъ управленіямъ о примѣненіи Временныхъ Правилъ **о производствѣ выборовъ** гласныхъ Городскихъ Думъ. Ц. 20 к. (Распродано).
2. **Положеніе** о **губернскихъ** и **уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ**. Положеніе о **судахъ** по **административнымъ дѣламъ.** О **товариществахъ, союзахъ, съѣздахъ** земскихъ учрежденій, городскихъ и поселковыхъ управленій. Цѣна 1 руб.
3. Постановленіе Временнаго Правительства о производствѣ выборовъ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ гласныхъ. Цѣна 1 р.
4. **А. Н. Макаровъ. Что такое пропорціональные выборы** (къ новому закону о городскихъ выборахъ). Цѣна 20 коп. (Распродано).
5. **В. П. Ивановъ. Суды по административнымъ дѣламъ.**
6. **Н. Н. Виноградскій. Земство въ Сибири.** Къ вопросу о введеніи земскихъ учрежденій въ Сибири. Цѣна 50 коп.
7. **Кн. К. Кекуатовъ. Волостное земство. Справочникъ-спутникъ избирателя и гласнаго.** Сборникъ объясненій, понятій и предметовъ, содержащихся въ законѣ о волостномъ земствѣ (печатается).

Д. Д. Протопоповъ. Спутникъ городского гласнаго. Краткое руководство для городского дѣятеля (печатается).

Руководство для волостныхъ земскихъ управъ по составленію и исполненію смѣтъ и раскладокъ и по веденію счетоводства (печатается).

Цѣна 50 коп.

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ

въ Главномъ Управленіи по дѣламъ мѣстнаго хозяйства (Зданіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Фонтанка, 57, у Чернышева моста, Петроградъ).